

Вестник ТвГУ. Серия "Право". 2017. № 2. С. 131 – 139.

УДК 351/354

СОДЕРЖАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

В. С. Очагова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г.Тверь

Статья посвящена проблеме содержания полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной сфере. Проанализирована нормативно-правовая база, затрагивающая различные области социально-культурных отношений на местном уровне власти. Произведена дифференциация нормативно-правовых актов данной сферы с учетом их содержания на акты общего и специального характера. Определены полномочия органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан, в сфере образования граждан, в сфере ветеринарии.

Ключевые слова: полномочия, органы местного самоуправления, социально-культурная сфера, нормативно-правовая база.

Местное самоуправление представляет собой уровень публичной власти, который призван в первую очередь удовлетворять интересы и потребности граждан, проживающих на данной территории. Значительная часть таких интересов и потребностей населения находится в социально-культурной сфере.

Стоит отметить, что нормативно-правовая база Российской Федерации, как и основные международно-правовые акты, не содержит определения понятия «социально-культурная сфера». Это порождает определенные трудности при решении вопроса об объеме и содержании социально-культурной сферы, а также о том, какие отрасли экономики входят в данную сферу жизнедеятельности общества, но в тот же момент оставляет простор для научного творчества¹. Если рассматривать данное понятие с юридической точки зрения, то социально-культурная сфера представляет собой объект правового воздействия. Поэтому ее можно определить как совокупность общественных отношений, возникающих между гражданами, органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями и иными субъектами по поводу реализации социальных и культурных прав граждан, закрепленных в Конституции РФ и признаваемых международным сообществом². В предложенном

¹ Шубин Ю. А. Местное самоуправление социально-культурной сферой как институт гражданского общества : автореф. дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2006. С. 26.

² Батычко В.Т. Муниципальное право: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. С. 27.

определении речь идет о праве на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, пользование достижениями культуры, свободу творчества и др.

Особенность большинства правоотношений, возникающих в социально-культурной сфере, заключается в том, что гражданин выступает в них управомоченным субъектом³. Обязанной стороной является публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Федерации, муниципальное образование) в лице своих органов либо учреждение (организация), наделенные соответствующими полномочиями. Права граждан и корреспондирующие им обязанности указанных субъектов закреплены в нормах различных правовых актов.

Применительно к характеристике правовых основ деятельности органов местного самоуправления в социально-культурной сфере все нормативно-правовые акты, содержащие такого рода положения, с учетом их содержания можно разделить на две группы: акты общего и специального характера.

В группу актов общего характера можно включить Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184⁴, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131⁵, а также Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы РФ и некоторые другие нормативно-правовые акты.

Группу актов специального характера образуют нормативные акты так называемого отраслевого законодательства (о здравоохранении, об образовании, о культуре и т.п.)⁶. Как правило, нормативные правовые акты этой группы являются довольно многочисленными, различаются по юридической силе. Иерархия их на уровне Российской Федерации может быть представлена следующим образом: базовый федеральный закон; иные законы федерального уровня, регулирующие отдельные

³ Ежевский Д. О., Еремян В. В. Правовое регулирование муниципальной культурной политики в современной России // Административное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 6.

⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ. РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017 г.) // СЗ. РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: монография. М., 2003. С. 39.

вопросы функционирования соответствующей отрасли; подзаконные нормативные акты, принятые федеральными органами государственной власти (Президентом РФ, Правительством РФ или иными федеральными органами исполнительной власти).

Отраслевое законодательство также имеет федеративную структуру, поскольку включает нормативно-правовые акты субъектов РФ. Статья 72 Конституции России относит большинство отраслей социально-культурной сферы к совместному ведению России и ее субъектов. В этот перечень, в частности, входят охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение⁷.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ⁸. Поэтому в каждом субъекте разрабатываются и принимаются собственные законы и подзаконные нормативные акты по соответствующим вопросам.

Следует также иметь в виду, что в целях реализации органами местного самоуправления полномочий в социально-культурной сфере они наделены правом принятия муниципальных правовых актов, включая нормативные. Согласно ст. 7 Федерального закона № 131 муниципальные правовые акты принимаются как по вопросам местного значения, так и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ⁹.

В социально-культурной сфере полномочия органов местного самоуправления имеют чаще всего управленческий характер. Они касаются организации оказания социальных услуг или обеспечения различного рода процессов оказания социальных услуг (материально-технического, организационного, информационного и проч.),

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ. РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁸ Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ (ред. от 22.10.2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Рос. газ. 2005. № 297.31 дек.

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газ. 2003. № 202. 8 окт.

руководства муниципальными учреждениями и организациями в рассматриваемой сфере, оказания поддержки или содействия, сбора, обработки, анализа информации или передачи информации другим органам, прогнозирования, учета, планирования.

К ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся: 1) контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан; 2) защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья; 3) формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения; развитие учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение характера и объема их деятельности; создание условий для развития частной системы здравоохранения; организация первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, включая обеспечение указанных медицинских организаций лекарственными и иными средствами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами, а также донорской кровью и ее компонентами, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов и скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), обеспечение ее доступности, контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи, обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории; 4) охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации; 5) регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих; 6) санитарно-гигиеническое образование населения.

В сфере образования органы местного самоуправления вправе организовывать и координировать методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относятся: 1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 2) организация предоставления

дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района; 3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений; 4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий; 5) учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования; 6) опека и попечительство¹⁰.

Органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации). При этом органы местного самоуправления вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.

В сфере ветеринарии в случаях появления угрозы возникновения и распространения заразных и массовых незаразных болезней животных органами местного самоуправления на основании представлений главных государственных ветеринарных инспекторов, государственных ветеринарных инспекторов по закрепленным территориям обслуживания, их заместителей могут вводиться ограничительные мероприятия (карантин). Для оперативного руководства и координации деятельности юридических и физических лиц по предупреждению распространения и ликвидации очагов заразных и массовых незаразных болезней животных органы местного самоуправления вправе создать специальные комиссии.

В сфере социальной поддержки гражданам, имеющим право на дополнительное материальное обеспечение, на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы, на доплаты к пенсии, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, могут устанавливаться льготы актами органов местного самоуправления.

Например, органы местного самоуправления могут за счет своих бюджетов предоставлять дополнительные льготы Героям ВОВ, полным

¹⁰ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016 г.) // Рос. газ. 2012. № 303. 31 дек.

кавалерам ордена Славы и членам их семей, а также могут принимать в пределах своих полномочий дополнительные меры по улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, на которых распространяется действие законодательства о чернобыльской катастрофе.

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут быть установлены гарантии и компенсации для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и являющихся работниками организаций, финансируемых из местных бюджетов, а также лиц, получающих пособия, стипендии и компенсации за счет средств местных бюджетов.

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или лишенные попечительства родителей, по достижении 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди органами местного самоуправления по месту нахождения данных учреждений либо по месту их прежнего жительства по их выбору, если индивидуальная программа реабилитации предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни.

В сфере культуры к полномочиям органов местного самоуправления поселения в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения;
- содержание музеев;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области культуры относятся те же положения, что и к полномочиям органов местного самоуправления поселения, за исключением сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охраны объектов культурного наследия

(памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения.

Что же касается полномочий органов местного самоуправления городского округа, то они полностью идентичны полномочиям органов местного самоуправления поселения.

Органы местного самоуправления могут наделяться правами и обязанностями по сохранению военно-исторического наследия, разработке мер, направленных на патриотическое воспитание граждан Российской Федерации. При этом ответственность за содержание мест захоронения, оборудование и оформление могил и кладбищ погибших при защите Отечества уже сегодня возлагается на органы местного самоуправления.

В целях обеспечения сохранности воинских захоронений в местах, где они расположены, органами местного самоуправления могут устанавливаться охранные зоны и зоны охраняемого природного ландшафта¹¹. Строительные, земляные, дорожные и другие работы, в результате которых могут быть повреждены воинские захоронения, могут проводиться только после согласования с органами местного самоуправления, поскольку пришедшие в негодность воинские захоронения, мемориальные сооружения и объекты, увековечивающие память погибших, подлежат восстановлению органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления могут осуществлять мероприятия по содержанию в порядке и благоустройству воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества, которые находятся на их территориях, а также работы по реализации межправительственных соглашений по уходу за захоронениями иностранных военнослужащих на территории Российской Федерации; создают резерв площадей для новых воинских захоронений.

Исходя из этого, можно сказать, что ФЗ РФ №131 является нормативно-правовым актом, наиболее полно отражающим принципы организации местного самоуправления, потому как в нем конкретно описаны вопросы ведения (гл. 3), а следовательно, полномочия и ответственность разных муниципальных образований. Полномочия не пересекаются, что рационализирует всю деятельность муниципальной власти. Того же нельзя сказать о ФЗ РФ № 154, где в ст. № 6 перечислены вопросы местного значения, но совсем не учтена проблема дифференцирования полномочий в зависимости от особенностей

¹¹ Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права России: курс лекций. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 3.

муниципального образования (размера, традиций, населения и т.д.). Различаются и главы о территориальных основах местного самоуправления. Если в ФЗ №154 границы муниципального образования устанавливаются субъектом, то в ФЗ №131 – также субъектом, но в соответствии с требованиями ст. 11-13 ФЗ РФ. В ФЗ РФ № 131 формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления описаны гораздо шире: добавлены такие формы, как голосование по отзыву депутатов, члена выборного органа местного самоуправления; публичные слушания, конференция граждан, опрос.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ. РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ. 1999. N 42. Ст. 5005.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017 г.) // СЗ.РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ (ред. от 22.10.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Рос. газ. № 297. 2005. 31 декабря.
5. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016 г.) // Рос. газ. 2012. № 303 31 дек.
6. Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права России. Курс лекций. М.: Изд-во РАГС, 2010.
7. Батычко В.Т. Муниципальное право: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010.
8. Ежевский Д. О., Еремян В. В. Правовое регулирование муниципальной культурной политики в современной России // Административное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 6.
9. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: монография. М., 2003.

10.Шубин Ю. А. Местное самоуправление социально-культурной сферой как институт гражданского общества : автореф. дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2006. С.

CONTENT OF AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENT IN SOCIAL AND CULTURAL SPHERE

V. S. Ochagova

Tver State University

The article concerns the problem of the content of local government's authority in the social and cultural sphere. The legal base, which affects various areas of the social and cultural spheres at the local level of the power, is analysed. Normative, legal acts of this sphere are differentiated, taking into account their contents, on general and special. The power of local government in matters of public health protection, in education of citizens, in the field of veterinary medicine is determined.

Keywords: *local government's authority, local government's, the social and cultural sphere, the legal base.*

Об авторе

ОЧАГОВА Валерия Станиславовна – аспирант кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: lera_melcharek@mail.ru.

OCHAGOVA Valeriya - postgraduate student of the Chair of Constitutional, Administrative and Customs Law of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova str., 33), e-mail: lera_melcharek@mail.ru

Очагова В.С. Содержание полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной сфере // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С. 131 – 139.